

AVALIAÇÃO DA OPERACIONALIZAÇÃO DO POR LISBOA NO CONTEXTO DA ESTRATÉGIA DO QREN



RELATÓRIO FINAL

FEVEREIRO DE 2010

CONTEÚDO DO RELATÓRIO

<i>Sumário executivo</i>	<i>i</i>
O Objecto da avaliação	i
A Teoria da Programação do POR Lisboa	ii
Objectivos e Questões Chave da Avaliação	iii
Metodologia	v
Principais conclusões da avaliação	vii
Principais recomendações	xii
<i>Executive summary</i>	<i>xv</i>
<i>Object of the evaluation</i>	<i>xv</i>
<i>The programme theory</i>	<i>xvi</i>
Methodology	xix
Main conclusions of evaluation	xx
Main recommendations	xxv
1. Introdução	1
2. Sobre o Objecto da Avaliação	3
2.1. O Programa Operacional Regional de Lisboa 2007-2013	3
2.2. A Teoria da Programação do POR Lisboa	5
3. Objectivos e Questões Chave da Avaliação	16
4. Metodologia	20
4.1. Síntese do modelo metodológico	20
4.2. Aspectos penalizadores do normal desenvolvimento da avaliação	28
5. Resultados da Avaliação	30
5.1. Grupo de Questões 1: Quais são os principais pontos fortes (forças) e pontos fracos (fraquezas) do POR Lisboa, em matéria de operacionalização?	30
(Q1): Em que medida as recomendações da avaliação ex-ante do POR Lisboa, com repercussões na operacionalização, estão a ser implementadas?	30
(Q2): Os regulamentos específicos e os critérios de selecção que deles decorrem para cada área de intervenção do POR Lisboa são adequados e eficazes face aos objectivos do Programa?	42
(Q3): Os manuais de procedimentos e os formulários têm-se mostrado simples, adequados e com o grau de exigência em consonância com a dimensão dos projectos?	49
(Q4): O procedimento de “Avisos de abertura de concursos ou de períodos para a apresentação de candidaturas” (calendário e montantes financeiros, quando aplicável) tem-se revelado adequado face aos objectivos estratégicos e ao desejável ritmo de execução?	51

(Q5): As acções de divulgação, informação e publicidade do POR Lisboa, dos seus apoios e sobre os concursos para a apresentação de candidaturas estão a ser eficazes, garantindo que os potenciais beneficiários do Programa conhecem as suas medidas? _____	55
(Q6): Quais os principais motivos de não admissibilidade/não aceitabilidade dos projectos? ____	58
5.2. Grupo de Questões 2: Os processos e procedimentos de operacionalização do POR Lisboa estão a garantir a concretização dos níveis de desempenho desejados para o Programa? _____	64
(Q7): O volume/conteúdo dos projectos elegíveis e aprovados correspondem ao perfil esperado para o POR Lisboa, para cada Eixo e para as diferentes tipologias de intervenção em cada Eixo? _	65
(Q8): Os projectos aprovados contribuem para o cumprimento das metas do POR Lisboa em matéria da concretização da Estratégia de Lisboa (<i>earmarking</i>)? _____	72
(Q9): Existem na execução dos projectos contratados desvios relevantes face ao planeado para cada um deles? Se sim, esses desvios comprometem os objectivos do POR Lisboa no Eixo em que a sua aprovação se enquadra? _____	78
5.3. Grupo de Questões 3: Que margens de progresso apresenta o POR Lisboa em matéria de coerência interna e de relevância tendo em conta a sua recontextualização? _____	82
(Q10): A relação entre a arquitectura, processos e procedimentos de operacionalização e os objectivos/orientações de estratégia mais globais do Programa é coerente e consequente? ____	82
(Q11): Os grandes desígnios estratégicos do POR Lisboa continuam actuais face às mais recentes alterações do seu contexto socioeconómico? _____	84
5.4. Grupo de Questões 4: Que margens de progresso apresenta o modelo de gestão/governança do POR Lisboa tendo em conta a dimensão da programação financeira e os níveis de eficiência e eficácia desejáveis? _____	92
(Q12): Estão asseguradas nos modelos de governança do QREN e do POR Lisboa as articulações inter-institucionais necessárias para garantir os objectivos de eficácia e eficiência? _____	92
(Q13): O Sistema de Informação do POR Lisboa é fiável e responde atempadamente e com informação útil às necessidades de gestão política e operacional do Programa? _____	97
(Q14): Estão criados/estabilizados sistemas de acompanhamento de apoio à gestão e monitorização do PO e das candidaturas aprovadas? Qual a adequação dos mesmos às necessidades da AG do PO? _____	103
(Q15): Os recursos afectos para a operacionalização do POR Lisboa são adequados e suficientes? Seria possível obter níveis de operacionalização mais satisfatórios com os mesmos recursos? _	108
6. Conclusões _____	114
7. Recomendações _____	124

ÍNDICE DE TABELAS E FIGURAS

SE1: PROGRAMAÇÃO, APROVAÇÃO E EXECUÇÃO FINANCEIRA DO POR LISBOA (VALORES DE FEDER, EM 30.11.2009)	II
SE2: ESQUEMA METODOLÓGICO	VI
ES1: PROGRAMMING, APPROVALS AND FINANCIAL EXECUTION OF ROP LISBON (ERDF VALUES, NOVEMBER 30, 2009) XVI	
ES2: METHODOLOGICAL DIAGRAM.....	XIX
1: PROGRAMAÇÃO, APROVAÇÃO E EXECUÇÃO FINANCEIRA DO POR LISBOA (VALORES DE FEDER, 30.11.2009).....	4
2: ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS E OBJECTIVOS GERAIS DO POR LISBOA.....	8
3: TEORIA DA PROGRAMAÇÃO (EIXO 1)	10
4: TEORIA DA PROGRAMAÇÃO (EIXO 2)	12
5: TEORIA DA PROGRAMAÇÃO (EIXO 3)	13
6: DIAGRAMA DA TEORIA GERAL DA PROGRAMAÇÃO DO POR LISBOA	15
7: QUESTÕES DE AVALIAÇÃO	18
8: ESQUEMA METODOLÓGICO.....	20
9: TIPOLOGIAS.....	21
10: FERRAMENTAS METODOLÓGICAS.....	23
11: % DE INQUIRIDOS QUE AFIRMARAM CONHECER “BEM” OU “MUITO BEM” AS SEGUINTE LINHAS DE INTERVENÇÃO DO POR LISBOA, SEGUNDO A NATUREZA DO PROMOTOR	33
12: REFERÊNCIAS ESPECÍFICAS A “CONTRIBUTOS PARA OBJECTIVOS DO POR LISBOA” NOS CRITÉRIOS DE SELECÇÃO PREVISTOS NOS DIVERSOS REGULAMENTOS	45
13: NÍVEIS DE NÃO ADMISSIBILIDADE/NÃO ACEITABILIDADE DOS PROJECTOS 30/06/2009 – POR SI	62
14: MOTIVOS DE NÃO ADMISSIBILIDADE – NÃO CUMPRIMENTO DE:.....	62
15: NÍVEIS DE NÃO ADMISSIBILIDADE/NÃO ACEITABILIDADE DOS PROJECTOS 30/06/2009 – POR ÁREAS PRIORITÁRIAS REGIONAIS.....	63
16: INDICADORES DE IMPLEMENTAÇÃO FÍSICA DO POR LISBOA (PROGRAMADO E COMPROMETIDO A 30.09.2009).....	67
17: DESPESAS PREVISTAS E APROVADAS POR TEMA PRIORITÁRIO (30.09.2009).....	74
18: CONTRIBUTO DAS TIPOLOGIAS PARA AS DESPESAS APROVADAS POR TEMA PRIORITÁRIO (30.09.2009).....	76
19: INCENTIVOS ÀS EMPRESAS: EXECUÇÃO.....	80
20: ANÁLISE SWOT; ELEMENTOS DE ACTUALIZAÇÃO.....	88

Equipa responsável:

António Figueiredo (coordenador), Artur Costa, Nuno Duarte, Isabel Leal, Carlos Fontes, Pedro Lopes.

SIGLAS UTILIZADAS

AdI - Agência de Inovação
AG – Autoridade de Gestão
AICEP - Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal
AML – Área Metropolitana de Lisboa
AOT – Agenda Operacional Temática
AT - Assistência Técnica
AVL - Acções de Valorização do Litoral
AVQA - Acções de Valorização e Qualificação Ambiental
CA – Comissão de Acompanhamento
CAE – Comissão de Aconselhamento Estratégico
CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CD – Comissão Directiva
CE – Comissão Europeia
CIG – Comissão para a Cidadania e Igualdade do Género
CMC – Comissão Ministerial de Coordenação
DGOTDU – Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
E - Energia
EAT – Estrutura de Apoio Técnico
ECS - Equipamentos para a Coesão Social
EDSC - Economia Digital e Sociedade do Conhecimento
EP – Eixo Prioritário
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FSE – Fundo Social Europeu
GAEA – Grupo de Acompanhamento do Estudo de Avaliação
GAEPC - Gestão Activa de Espaços Protegidos e Classificados
GAT – Grupo de Articulação Temática
IAPMEI - Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação
IFDR – Instituto Financeiro do Desenvolvimento Regional
IGF – Inspeção Geral de Finanças
IHRU -. Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana
LVT – Lisboa e Vale do Tejo
MT - Mobilidade Territorial
NUTS – Nomenclaturas de Unidade Territorial para fins Estatísticos
OGR - Optimização da Gestão de Resíduos
OI – Organismo Intermédio
PC - Património Cultural (acções imateriais)
PCI - Promoção e Capacitação Institucional

PCTIEBT - Sistema de Apoio a Parques de Ciência e Tecnologia e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica

PEC – Plano Estratégico de Comunicação

PGRNT - Prevenção e Gestão de Riscos Naturais e Tecnológicos (ações imateriais)

PME – Pequenas e Médias Empresas

PO – Programa Operacional

POFC – Programa Operacional Factores de Competitividade

POPH – Programa Operacional Potencial Humano

POR – Programa Operacional Regional

POVT – Programa Operacional Valorização do Território

PPP – Parcerias Público -privadas

PROT – Plano Regional de Ordenamento do Território

PRU – Parcerias para a Regeneração Urbana

Q – Questão (de avaliação; Q1 a Q15)

QCA – Quadro Comunitário de Apoio

QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional

REC - Rede de Equipamentos Culturais

RRE1C - Requalificação da Rede Escolar 1º Ciclo Ensino Básico

RUCI - Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação

SAFPRI - Sistema de Apoio ao Financiamento e Partilha de Risco e Inovação

SAICT - Sistema de Apoio a Infra-estruturas Científicas e Tecnológicas

SAMA - Sistema de Apoio à Modernização Administrativa

SEOTC - Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades

SGA – Sistema de Gestão e Acompanhamento

SI – Sistema de Informação

SIAC - Sistema de Apoio a Acções Colectivas

SIGA AC – Sistema de Informação da Entidade de Certificação do FEDER (IFDR)

SII - Sistema de Incentivos à Inovação

SIIDT - Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico

SIQIPME - Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME

SiQREN – Sistema de Informação do Quadro de Referência Estratégico Nacional

SL - Saúde Lisboa

ST – Secretariado Técnico

SWOT (matriz SWOT / análise SWOT) – Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats

TP - Turismo de Portugal

TPr – Tema Prioritário

SUMÁRIO EXECUTIVO

O OBJECTO DA AVALIAÇÃO

O Programa Operacional Regional de Lisboa 2007-2013 (POR Lisboa), objecto da presente avaliação, assenta nas grandes recomendações da Política de Coesão, no desígnio estratégico do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) e ancora-se na Estratégia Regional Lisboa 2020.

A Região de Lisboa evoluiu no sentido da modernização e crescimento económico, entrando no actual período de programação para o objectivo “Competitividade Regional e Emprego”, realidade que lhe coloca novos e decisivos desafios. Uma nova configuração territorial – a Região de Lisboa (NUTSII) passa a ser constituída apenas por duas NUTSIII – Grande Lisboa e Península de Setúbal – e a redução significativa dos fundos estruturais para estes 7 anos, conduziram à elaboração de um Programa Operacional Regional com grandes preocupações de focalização, selectividade e concentração das prioridades regionais.

Neste contexto, o POR Lisboa assume três grandes prioridades: a competitividade, assente na internacionalização e na economia do conhecimento; o território, ancorado na qualificação das cidades, na melhoria dos transportes e na sustentabilidade e eficiência ambientais; a coesão social, focalizada na promoção harmoniosa da diversidade social e cultural da região, bom como na inclusão social da população com necessidades especiais e na qualidade de vida e bem-estar urbano.

Em concordância com estas prioridades, o POR Lisboa estrutura-se em quatro eixos prioritários:

i. Competitividade, Inovação e Conhecimento

ii. Sustentabilidade Territorial

iii. Coesão Social

iv. Assistência Técnica

Em termos de grandes instrumentos de política, o POR Lisboa mobiliza sistemas de incentivos ao investimento nas empresas, mecanismos de engenharia financeira e ainda apoio a acções públicas.

O POR Lisboa dispõe de uma dotação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) de €306,7 milhões, a que se associa uma comparticipação pública nacional de cerca de €165,8 milhões e privada nacional de €208,9 milhões, o que se traduz, num investimento total de €681,4 milhões nos sete anos de realização do Programa.

Relativamente a períodos de programação anteriores, e para além do financiamento monofundo (FEDER), ressalta a inclusão de sistemas de incentivos às empresas nos Programas Operacionais Regionais, que no caso do POR Lisboa se concentram no Eixo I, que representa mais de metade do volume financeiro global.

O Programa foi oficialmente aprovado no dia 17 de Outubro de 2007 pela Comissão Europeia e pelo Governo Português.

A situação geral do Programa, em termo de aprovações de operações nos diversos Eixos Prioritários (EP) e da respectiva execução era a seguinte em 30.11.2009:

SE1: Programação, aprovação e execução financeira do POR Lisboa (valores de FEDER, em 30.11.2009)

Eixo Prior.	Program.	Aprov.	Tx de Comprom.	Aprov.	Exec.	Pago	Tx de Exec.	Tx de Pagº
	A (mil €)	B (mil €)	C=B/A (%)	D (mil €)	E (mil €)	F (mil €)	G=E/D (%)	H=F/D (%)
1	155 274	82 487	53	79 440	12 996	15 485	16	19
2	70 724	26 267	37	14 270	447	258	3	2
3	70 724	65 676	93	31 394	2 135	4 296	7	14
4	9 967	3 308	33	3 308	558	763	17	23
Total	306 689	177 738	58	128 412	16 136	20 803	13	16

Aprovado (B) Inclui os valores totais aprovados nos Programas de Acção

Aprovado (D) Para os Planos de Acção inclui apenas os valores das operações já aprovadas, e não o total dos Planos de Acção.

O valor “pago” é, em alguns casos, superior ao “executado” devido à existência de adiantamentos aos promotores.

Fonte: AG do POR Lisboa.

A TEORIA DA PROGRAMAÇÃO DO POR LISBOA

Embora esta seja uma avaliação operacional, com reflexos evidentes na formulação das questões de avaliação convocadas para este exercício, o objecto da avaliação que o POR Lisboa constitui será trabalhado de modo mais aprofundado.

Um Programa assenta numa dada racionalidade, envolvendo a antecipação de mecanismos de causalidade entre tipologias de intervenção e resultados esperados, devidamente contextualizados. O modo de funcionamento esperado de um Programa constitui um referencial extremamente relevante para qualquer processo de avaliação, pois permite comparar esse modo de funcionamento esperado (a teoria da programação) com o seu funcionamento em concreto, não ignorando aqui neste último caso as eventuais mudanças de contexto em que os aludidos mecanismos de causalidade irão actuar.

O POR Lisboa tem como suporte inspirador um vasto conjunto de orientações estratégicas que assentam em vectores muito diversificados: as orientações comunitárias, as prioridades estratégicas do QREN, a integração assumida de resultados e recomendações de avaliações anteriores, designadamente do período de programação em regime de “*phasing-out*” e os trabalhos de grande envergadura de elaboração participada de uma estratégia de desenvolvimento para a região de Lisboa (Estratégia Regional Lisboa 2020). Com este quadro estratégico de referência, a programação do POR Lisboa procura responder, simultaneamente, a uma visão ambiciosa e a um constrangimento de programação, a saber:

VISÃO (ESTRATÉGIA REGIONAL LISBOA 2020)

Transformação da região (no plano temporal 2020) “numa metrópole cosmopolita, de dimensão e capitalidade europeias relevantes, plenamente inserida na sociedade do conhecimento e na economia global, muito atractiva pelas suas singularidade e qualidade territoriais, natureza e posicionamento euro-atlânticos”.

CONSTRANGIMENTO DE PROGRAMAÇÃO

Passagem ao estatuto de objectivo 2, Competitividade Regional e Emprego.

A colocação em paralelo da visão e do constrangimento de programação não é inocente. Ela pretende evidenciar que, à ambição da visão, aliás suportada por um trabalho de planeamento estratégico de grande envergadura e participação alargada, corresponde no âmbito do POR Lisboa uma parcimónia de intervenção, sobretudo quando comparada com a dimensão financeira dos PO das regiões do objectivo convergência.

Daqui pode extrair-se um corolário importante que marca a designada teoria da programação do POR Lisboa: o POR Lisboa assume-se como um contributo, não necessariamente o mais importante, mas sem deixar de ser por isso relevante, para uma estratégia mais ampla. Este ponto é sobretudo pertinente para se compreender a relevância das sinergias entre as realizações do próprio POR Lisboa e outras realizações, designadamente intervenções públicas não co-financiadas e incidência de PO Temáticos na Região.

Em resumo, o POR Lisboa surge configurado como um contributo para a concretização da Estratégia Regional Lisboa 2020, suportada em quatro eixos estratégicos (competitividade, dinâmica territorial, dinâmica social e governabilidade) e por um conjunto de programas estruturantes (Lisboa, Metrópole de Inovação e Conhecimento; Lisboa, Metrópole Ambientalmente Inteligente; Lisboa, Metrópole Conectada; Lisboa, Metrópole para as Pessoas; Lisboa, Metrópole Qualificada; e Lisboa, Metrópole de Turismo, Património, Desporto e Cultura).

OBJECTIVOS E QUESTÕES CHAVE DA AVALIAÇÃO

Os resultados da avaliação da operacionalização destinam-se a reforçar as condições de suporte à AG e desenvolvimento do Programa, na dupla óptica da melhoria da eficácia e da eficiência das realizações e da pertinência das dinâmicas de resultados e efeitos face aos objectivos e metas definidas. Assim, trata-se de centrar a análise na operacionalização do modelo de gestão e na relação entre a programação e a produção de resultados e impactes directos decorrentes da execução do PO, o que se traduz nos seguintes objectivos:

- ✓ Avaliar a adequação das modalidades de operacionalização adoptadas pelo Programa na óptica da prossecução das prioridades estratégicas do QREN reflectidas nos respectivos Eixos Prioritários.
- ✓ Avaliar as dinâmicas de aprovação e execução das tipologias de intervenção dos EP do Programa, à luz da pertinência das candidaturas aprovadas, face às expectativas de concretização das prioridades estratégicas desses EP.

- ✓ Avaliar as condições de operacionalização efectiva dos novos sistemas de incentivos.
- ✓ Avaliar a pertinência dos dispositivos de gestão e acompanhamento, nomeadamente face ao desenvolvimento das prioridades estratégicas do Programa, com especial relevo para as que decorrem do QREN 2007-2013.

Em todas estas dimensões importa realçar que a avaliação deve essencialmente:

- ✓ Identificar medidas de melhoria, de cariz preventivo ou correctivo, do modelo de operacionalização do POR Lisboa, de modo a assegurar os níveis de desempenho planeados ou previstos e poder atingir os objectivos que foram identificados;
- ✓ Aferir a coerência interna do POR Lisboa (em matéria de operacionalização), identificando eventuais necessidades de revisão / reprogramação que se revelem absolutamente necessárias para ultrapassar obstáculos encontrados, desvios ou estrangulamentos.

Estes objectivos traduziram-se na formulação de um conjunto de (15) questões de avaliação que se apresentam aqui, organizadas em função de grupos específicos:

Grupo 1: Identificar medidas de melhoria, de cariz preventivo ou correctivo, do modelo de operacionalização do POR Lisboa, de modo a assegurar os níveis de desempenho planeados ou previstos e poder atingir os objectivos que foram identificados.

- (1) Em que medida as recomendações da avaliação ex-ante do POR Lisboa, com repercussões na operacionalização, estão a ser implementadas?
- (2) Os regulamentos específicos e os critérios de selecção que deles decorrem para cada área de intervenção do POR Lisboa são adequados e eficazes face aos objectivos do Programa?
- (3) Os manuais de procedimentos e os formulários têm-se mostrado simples, adequados e com o grau de exigência em consonância com a dimensão dos projectos?
- (4) O procedimento de “Avisos de abertura de concursos ou de períodos para a apresentação de candidaturas” (calendário e montantes financeiros, quando aplicável) tem-se revelado adequado face aos objectivos estratégicos e ao desejável ritmo de execução?
- (5) As acções de divulgação, informação e publicidade do POR Lisboa, dos seus apoios e sobre os concursos para a apresentação de candidaturas estão a ser eficazes, garantindo que os potenciais beneficiários do Programa conhecem as suas medidas?
- (6) Quais os principais motivos de não admissibilidade/não aceitabilidade dos projectos?

Grupo 2: Compreender de que forma os instrumentos adoptados estão a contribuir para atingir os objectivos do POR Lisboa.

- (7) O volume/conteúdo dos projectos elegíveis e aprovados correspondem ao perfil esperado para o POR Lisboa, para cada Eixo e para as diferentes tipologias de intervenção em cada Eixo?

(8) Os projectos aprovados contribuem para o cumprimento das metas do POR Lisboa em matéria da concretização da Estratégia de Lisboa (earmarking)?

(9) Existem na execução dos projectos contratados desvios relevantes face ao planeado para cada um deles?

Grupo 3: Aferir a coerência interna do POR Lisboa (em matéria de operacionalização) e a sua relevância face ao actual contexto socioeconómico, identificando eventuais necessidades de revisão/reprogramação que se revelem absolutamente necessárias para ultrapassar obstáculos encontrados, desvios ou estrangulamentos.

(10) A relação entre a arquitectura, processos e procedimentos de operacionalização e os objectivos/orientações de estratégia mais globais do Programa é coerente e consequente?

(11) Os grandes desígnios estratégicos do POR Lisboa continuam actuais face às mais recentes alterações do seu contexto socioeconómico?

Grupo 4: Identificar aspectos transversais de governação que afectam a operacionalização do Programa.

(12) Estão asseguradas nos modelos de governação do QREN e do POR Lisboa as articulações inter-institucionais necessárias para garantir os objectivos de eficácia e eficiência?

(13) O Sistema de Informação do POR Lisboa é fiável e responde atempadamente e com informação útil às necessidades de gestão política e operacional do Programa?

(14) Estão criados/estabilizados sistemas de acompanhamento de apoio à AG e monitorização do PO e das candidaturas aprovadas?

(15) Os recursos afectos para a operacionalização do POR Lisboa são adequados e suficientes? Seria possível obter níveis de operacionalização mais satisfatórios com os mesmos recursos?

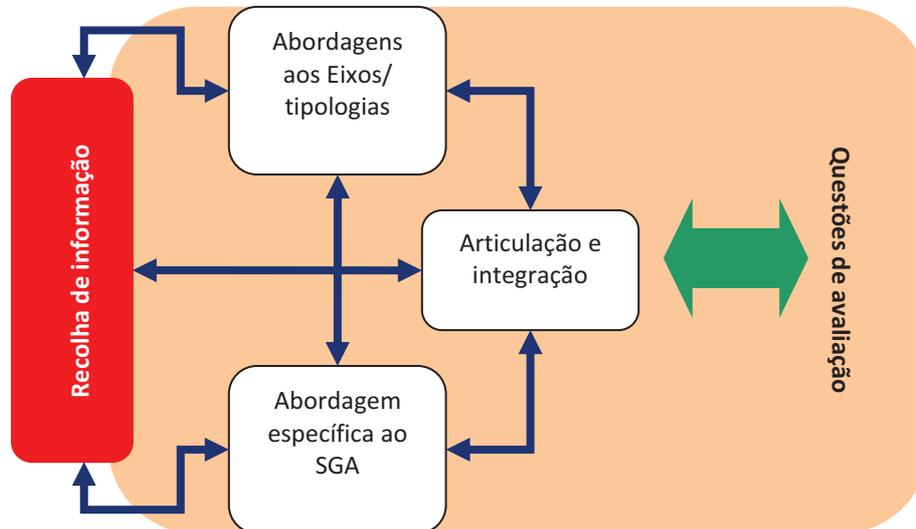
METODOLOGIA

O modelo global de avaliação utilizado inspira-se decisivamente na chamada “teoria da programação”, que apresentámos, enfatizando o modo de funcionamento do Programa, os seus principais mecanismos de causalidade entre tipologias de intervenção e de projectos e os resultados esperados, bem como os seus pontos críticos.

Em termos operacionais, promove-se a convergência de duas abordagens na resposta às questões:

- ✓ As entradas “por Eixo”, “por tipologia” ou “grupos de tipologias”
- ✓ As entradas “pelo sistema de governação”.

SE2: Esquema Metodológico



As metodologias de recolha e análise da informação utilizadas foram essencialmente as seguintes:

- ✓ Análise documental: documentos de programação, avaliação *ex-ante*, regulamentos e avisos de concurso, notas técnicas e informativas, exploração do site do POR Lisboa, manuais de procedimentos, descrição do sistema de gestão e acompanhamento, documentos de planeamento (Estratégia Lisboa 2020, estudo para a elegibilidade de projectos nos domínios da investigação, transferência de tecnologia e inovação), processos de candidatura.
- ✓ Exploração de informação (dados físicos, financeiros e documentais) do Sistema de Informação do POR Lisboa, através de ficheiros fornecidos pela AG e de exploração autónoma do SI pela equipa, através de acesso directo à plataforma.
- ✓ Entrevistas: AG (Comissão Directiva e Secretariado Técnico), Organismos Intermédios (IAPMEI, Turismo de Portugal, AICEP e Área Metropolitana de Lisboa - AML).
- ✓ Estudos de caso de alguns procedimentos, incluindo abordagem mais detalhada às candidaturas (Parcerias para a Regeneração Urbana).
- ✓ Inquérito *on-line* a todos os promotores que apresentaram candidaturas (taxa de resposta de cerca de 50%: 68 respostas de entidades públicas, 239 de empresas candidatas aos sistemas de incentivos).
- ✓ Painel de peritos participantes na Estratégia Regional Lisboa 2020: João Ferrão (Território), Isabel Carvalho Guerra (Coesão Social), Carlos Pina (Requalificação Metropolitana) e José M. Viegas (Mobilidade).

PRINCIPAIS CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO

O POR Lisboa configura o instrumento de programação do QREN que enquadra a aplicação do FEDER na região de Lisboa ao abrigo do objectivo Competitividade Regional e Emprego.

A avaliação da operacionalização do PO regista a transição da região para um paradigma de competitividade e o impacto da crise internacional na programação como sendo os principais factores de contexto a ter em conta. A referida transição traduz-se não apenas nas admissibilidades e prioridades de tipologias de intervenção mas também na própria redução da massa financeira de recursos estruturais afectos à região, circunstância que exigiria uma prática de gestão também ela contrastante com a que enformou a concretização do QCA III.

O desenvolvimento do trabalho de avaliação, centrado no confronto entre a teoria da programação e a sua dinâmica de aplicação em matéria de aprovação e execução, permite confirmar que entre a concepção do Programa e a sua operacionalização se verifica alguma perda de consistência.

A esta perda não é seguramente indiferente a alteração de contexto de programação ditada pelo impacto da crise internacional na economia portuguesa. De qualquer modo, a avaliação reuniu elementos de fundamentação suficientes para poder afirmar que a plena concretização do objectivo comunitário de Competitividade Regional e Emprego exigiria padrões de escolhas de investimentos a apoiar mais centrados no tema da competitividade. O equilíbrio que se pretendeu manter entre os três principais EP do ponto de vista da diversidade de objectivos a satisfazer acabou por reduzir a intervenção possível do Programa na melhoria do contexto de suporte ao desenvolvimento económico e empresarial.

Há razões diversas a explicar esta quebra de expectativas. Uma de natureza externa, sobre as quais a capacidade de intervenção da Autoridade de Gestão (AG) foi e será limitada, senão nula. Outras haverá de natureza mais interna ao PO, sobre as quais é possível recentrar a intervenção e afinar dispositivos de gestão. É sobretudo relevante anotar uma importante diferença. A preparação e concepção do POR Lisboa puderam usufruir de toda uma vasta experiência de planeamento estratégico protagonizada pela CCDR Lisboa e Vale do Tejo, que verteu para a concepção do PO o seu conhecimento sobre a região. Foi assim possível desenhar uma programação que tinha em conta o estádio de competitividade e de internacionalização em que a região se encontrava, com a conseqüente alteração de prioridades, mesmo tendo em conta que a Estratégia Regional Lisboa 2020 é algo de mais vasto e abrangente do que o contributo possível do PO. Já o processo de operacionalização da programação, designadamente a implementação de tipologias de intervenção do ponto de vista regulamentar, desenvolveu-se num contexto completamente diferente. A capacidade de fazer valer as especificidades regionais e a valia do conhecimento técnico e estratégico sobre a região foi mais débil nesse novo contexto. A transversalidade do processo de produção da base regulamentar do QREN e a não assumpção plena das especificidades regionais na sua operacionalização explicam parcialmente o desvio observado entre os processos de concepção e de operacionalização.

Algumas das razões subjacentes à mencionada quebra de expectativas estavam identificadas nas conclusões da avaliação *ex-ante* do POR Lisboa, pelo que podemos dizer que não constituem novidade para a AG. Simplesmente, a avaliação concluiu que nem todas as recomendações da avaliação *ex-ante* encontraram acolhimento na dinâmica concreta de aplicação do PO. Concluiu-se também que o

argumento da baixa dimensão financeira do PO não é totalmente convincente para explicar esse não acolhimento das referidas recomendações. A avaliação destaca sobretudo a necessidade de transição atempada para o paradigma da competitividade, a qual, no quadro de um modelo de gestão transversal a todo o território nacional dos sistemas de incentivos, exigiria no EP 1 a concretização de tipologias complementares que evidenciassem a adequação às especificidades regionais.

Por mais discutível que a base regulamentar do QREN possa revelar-se (excessiva, sectorializada e frequentemente sem acolher especificidades regionais), a avaliação conclui que essa característica não é totalmente inibidora de um bom desempenho do PO face aos desafios que lhe eram colocados.

Com os elementos de informação disponíveis, a avaliação conclui que o mecanismo dos avisos de concurso não foi suficientemente utilizado como forma de adaptação possível da base regulamentar às necessidades da programação do POR Lisboa. Compreende-se que, no âmbito dos sistemas de incentivos, a publicação dos avisos nem sempre correspondeu ao tempo adequado, do ponto de vista dos legítimos interesses da AG, tendo em vista a emissão dos seus pareceres. Noutras tipologias é menos compreensível por que razão o POR Lisboa não assumiu uma política mais autónoma de dotar os avisos de concurso de critérios e normas de selecção mais de acordo com as prioridades que pretendia atingir.

Tendo presente a conclusão genérica de que a AG dispõe de instrumentos de trabalho que, de forma progressiva, se revelam adequados ao cumprimento dos objectivos do Programa (regulamentos, critérios de admissibilidade e selecção, possibilidade de orientar cada um dos procedimentos de captação de candidaturas para as tipologias pretendidas), verifica-se a necessidade de alguns ajustamentos que permitiriam ampliar o potencial de selectividade e orientação para os objectivos do Programa: simplificação regulamentar, publicitação e transparência na aplicação de critérios, estímulo selectivo da procura.

Concretamente no que respeita à modalidade de lançamento de avisos de concurso para selecção de candidaturas, a avaliação concluiu que poderiam ter sido criadas condições mais favoráveis à sua aplicação mais eficaz (publicitação e informação junto de promotores, critérios de selecção mais orientados e com explicitação à partida dos parâmetros utilizados na avaliação do mérito dos projectos).

Isto não invalida que, em situações em que a concentração e a selectividade da procura eram necessárias, outras modalidades (como os convites ou as pré-candidaturas) pudessem ter sido com vantagem accionadas.

A avaliação concluiu que, pelo menos no que respeita à incidência do EP 1, nem sempre estiveram reunidas as três condições necessárias à boa utilização dos avisos de concurso: i) pretender atingir-se um nível de maior selectividade na programação, induzindo na procura preocupações de qualidade na apresentação de projectos e sobretudo níveis mais elevados de adequação face a objectivos estratégicos previamente definidos; ii) associar a sua publicação à explicitação de normas orientadoras claras quanto à interpretação de critérios de selecção; iii) ponderar a publicação de avisos de concurso em função dos tempos definidos pela AG para dar resposta atempada a todo o processo. As evidências disponíveis apontam para que as condições de aplicação desta modalidade (concurso) tenham vindo recentemente a ser dificultadas, devido sobretudo ao facto do progressivo esgotamento das verbas

disponíveis requererem maior selectividade e por isso um esforço mais elevado de selectividade na apreciação das candidaturas.

É no EP 1 que se verifica a maior dissonância entre o perfil esperado e a realidade dos projectos apoiados.

Na análise da confirmação do perfil esperado dos projectos candidatos, a avaliação definiu como perfil esperado o que permitisse satisfazer as seguintes condições: i) enquadrar-se nas tipologias previstas nos regulamentos específicos e, em simultâneo, nas que estão definidas no texto da programação ou em documentos complementares; ii) contribuir para os indicadores de realização e resultado do POR Lisboa; iii) contribuir para as categorias de despesas dos temas prioritários (*earmarking*) definidos na programação. Destes critérios, o claramente menos atingido é o do contributo para os objectivos quantificados. Dois factores pesam nesta conclusão: a deficiente definição de metas (que no entanto não foi confirmada na avaliação *ex-ante*) e a não monitorização atempada de procedimentos de selecção.

No EP1 (Competitividade, Inovação e Conhecimento), nas componentes complementares dos sistemas de incentivos, o perfil de projectos fica aquém do que seria de esperar para uma região sob o enquadramento da Competitividade Regional e Emprego. Por mais paradoxal que possa parecer, o EP 1 do POR Lisboa terá um alcance mais limitado do que o equivalente dos POR das regiões do Objectivo Convergência, onde se afinaram critérios de selecção coerentes com este tipo de objectivos e se promoveu a abertura de concursos e a captação de projectos estruturantes.

No EP 2 (Sustentabilidade Territorial), a situação mais problemática regista-se ao nível da mobilidade, onde os projectos aprovados dão um contributo relativamente pequeno para os objectivos quantificados. Para a eficiência energética pode fazer-se a mesma referência.

No EP 3 (Coesão Social) a principal conclusão é que os recursos foram claramente concentrados na Regeneração Urbana e, principalmente, na modernização da Rede Escolar, onde as metas estão já ultrapassadas. Face à exiguidade dos recursos financeiros disponíveis (o EP 3 está comprometido em 93% da sua dotação total), é aconselhável que as metas estabelecidas para as componentes de equipamentos para a coesão local e saúde sejam reavaliadas, pois a manterem-se é questionável que venham a ser atingidas.

O POR Lisboa afecta 72% do montante de financiamento comunitário a Temas Prioritários (TPr) relevantes na Estratégia de Lisboa (*earmarking*). Cerca de metade deste valor está já alcançado (comprometido nos projectos aprovados), embora de forma desequilibrada entre os diversos TPr. As situações mais críticas registam-se nalguns TPr para os quais são decisivas as Operações aprovadas no EP 1, mas também na Energia ou na Gestão de Resíduos (EP 2).

No entender desta avaliação, o facto de não serem definidos, de forma geral, critérios para aprovação de candidaturas relacionados com o contributo das operações para o cumprimento destas metas e de não ter havido uma monitorização ao nível das operações aprovadas, colocaram o Programa em trajectória de incumprimento destes objectivos de natureza física e financeira.

Face aos elementos de informação recolhidos, pode avançar-se a ideia de que a AG do POR Lisboa não terá esgotado toda a margem de manobra de que dispunha para gerar níveis mais elevados de coerência entre arquitectura, condições de operacionalização e dimensão estratégica da programação.

De acordo com a teoria da programação, a transição para um paradigma de Competitividade Regional e Emprego deveria estar mais consistentemente materializada na dinâmica de aprovação e realização do Programa. Verificam-se, pois, necessidades de recentramento estratégico do POR Lisboa, procurando consolidar esta transição.

O POR Lisboa apresenta um baixo nível de execução, em parte porque as condições de arranque do PO e o impacto da crise económica e financeira assim o determinaram.

A situação é passível de intervenção correctora e atempada, devendo privilegiar-se a concentração de recursos em algumas tipologias em que assenta o maior potencial de contributo para a recuperação de bons níveis de execução, pela dotação financeira atribuída.

De uma forma genérica, não se vislumbram alterações significativas nos elementos de diagnóstico regional (com a excepção do crescimento da taxa de desemprego), mantendo-se as características territoriais e as condições de inserção no Objectivo Competitividade Regional e Emprego e não se justificando considerar que os desígnios estratégicos do POR Lisboa já não são ajustados.

A conclusão principal da avaliação, a este nível, é precisamente que o Programa (principalmente por implicações da resposta à crise económica e financeira) se afastou desses desígnios, impondo-se um recentramento, já que o prolongamento adicional das medidas de utilização da programação como instrumento de combate à crise corre o risco de comprometer a selectividade da mesma e o alcance estratégico que o POR Lisboa apresentava à partida como instrumento parcelar da transição para um novo paradigma de competitividade na região de Lisboa.

A reavaliação do contexto realizada com a colaboração de alguns dos especialistas da Estratégia Regional Lisboa 2020 abre algumas perspectivas de focagem do Programa. Se em alguns casos (domínios da coesão social associados às manifestações espaciais do agravamento das taxas de desemprego e dos níveis de pobreza, do fomento de projectos mais inovadores na área dos transportes, de uma maior articulação das intervenções do PO com política sectoriais na área do ordenamento e com a acção do PO Potencial Humano na região) são opções possíveis que parecem compatíveis com os níveis de compromisso já atingidos, noutros, como a focagem da acção do EP 1 na componente das infra-estruturas de base tecnológica (em articulação com a acção dos sistemas de incentivos às empresas) emerge como necessária mas enfrenta o problema da insuficiência de verbas disponíveis.

O modelo de governação do POR Lisboa é equivalente ao dos outros PO Regionais, registando-se um elevado número de órgãos de acompanhamento, aconselhamento, monitorização e articulação. No entanto, a avaliação conclui que a actividade desses órgãos foi muito limitada, nalguns casos inexistente ou sem qualquer tipo de registo.

Especialmente penalizadora é a articulação com o PO Potencial Humano (POPH), onde a avaliação *ex-ante* tinha assinalado fortes complementaridades. Regista-se que a ausência de articulação é um problema que respeita ao POR Lisboa e ao POPH, cuja territorialização na AM Lisboa contribuiria para

uma intervenção mais coerente e eficaz. No caso do PO Factores de Competitividade (POFC) regista-se a maior intensidade de relacionamento, no entanto dedicada exclusivamente à implementação dos Sistemas de Incentivos. Quanto ao PO Valorização do Território (POVT), a existência de Grupos de Articulação Temática (GAT) - erosão e defesa costeira, passivos ambientais - e a coordenação nacional da Política de Cidades a partir da DGOTDU vem criar mecanismos de articulação em alguns domínios.

Em termos da arquitectura e do modelo de dados o POR Lisboa dispõe de um sistema de informação que permite acompanhar de forma desmaterializada todos os processos e procedimentos necessários à gestão e acompanhamento do Programa

Os serviços *web* com entidades com sistemas próprios permitem aceder ou transmitir de forma automática toda a informação relevante ao acompanhamento do Programa, do FEDER e do QREN, não existindo procedimentos redundantes em termos da recolha, sistematização e disponibilização da informação. Actualmente, os sistemas de informação de suporte à gestão e acompanhamento dos Sistemas de Incentivos ainda não integram todas as funcionalidades necessárias, de forma a acompanhar todos os processos e procedimentos associados ao ciclo de vida do projecto. Note-se que este Sistema é tributário de um processo de monitorização física de projectos que não tem sido possível implementar até esta fase do Programa.

É ao nível da capacidade de manutenção do sistema de indicadores de realização física e de resultado que o POR Lisboa apresenta actualmente maiores dificuldades.

Os indicadores de natureza financeira não apresentam, de forma genérica, problemas na sua quantificação, excepto no facto de terem sido detectadas algumas insuficiências ao nível dos indicadores de despesa por Tema Prioritário, nomeadamente *earmarking* (nem todas as operações estavam associadas a temas prioritários e o facto de cada operação poder apenas contribuir para uma categoria de despesa, o que é susceptível de mascarar a realidade, especialmente em projectos mais complexos).

No que respeita aos indicadores físicos, a avaliação registou dois tipos de limitações: observam-se em alguns casos a presença de indicadores inadequados e, noutros, a quantificação errada.

O facto de existirem candidaturas (aprovadas) de Programas de Acção, e não só de operações, é limitador da capacidade de avaliação dos resultados ao nível da concretização dos objectivos do POR Lisboa. O sistema de informação não dispõe, pela natureza destas candidaturas, de informação (indicadores de realização física, despesas por tema prioritário, nomeadamente despesa *earmarking*, etc.) relativa às futuras candidaturas que permitirão o cumprimento do Programa de Acção.

O Programa criou e dispõe dos instrumentos (manuais de procedimentos e de apoio, descrição do Sistema de Gestão e de Controlo, *check-list* de verificação e de acompanhamento de processos e procedimentos, relatórios de execução, sistema de informação, etc.) necessários ao exercício de gestão e acompanhamento das operações e do Programa.

No entanto, é de mencionar a inexistência de um Manual dos Beneficiários dos Sistemas de Incentivos, que poderia resolver muitos problemas em termos das interpelações aos Organismos Intermédios (OI) e à AG. Em termos da avaliação da informação e do apoio, quer na preparação e na apresentação das

candidaturas quer no acompanhamento das operações aprovadas, os beneficiários inquiridos no âmbito desta avaliação manifestaram uma opinião marcadamente positiva.

Tendo em conta os requisitos regulamentares comunitários e nacionais, a perspectiva da avaliação é a de que os Manuais e Formulários, exigindo alguma prática por parte tanto da AG (Secretariado Técnico e Organismo Intermédio AML) como dos promotores, não apresentam um grau de complexidade excessivo, embora sejam exigentes.

Observa-se uma progressiva habituação dos promotores face às inovações que o QREN introduziu face a práticas anteriores, o que revela a sua adequação.

De forma geral, os recursos de gestão, desde que devidamente organizados nas funções de gestão financeira, monitorização, gestão estratégica e acompanhamento da execução, são suficientes para a operacionalização do Programa.

Tendo em conta que há uma libertação de recursos que estiveram concentrados nos dois anos iniciais no encerramento de processos do QCA III (2000-2006) e que os OI também participam nestas tarefas, existe capacidade para a operacionalização da nova (e urgente) fase de execução, em que a AG deve também preocupar-se com a qualidade dos projectos e a sua correspondência com as exigências de um Programa para uma “região da competitividade regional e emprego”. Esta capacidade técnica pode ser pontualmente reforçada com recurso ao financiamento através do EP 4 (Assistência Técnica).

PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES

Face ao grau de comprometimento já atingido pelo POR Lisboa e à baixa taxa de execução, é essencial que a AG assuma como prioridades da sua intervenção as seguintes:

- ✓ Promover a execução dos projectos aprovados, envolvendo tanto a estrutura directiva e técnica própria como os Organismos Intermédios.
- ✓ Montar o processo de monitorização estratégica das Operações e dos Programas de Acção aprovados.
- ✓ Concentrar esforços na focagem dos montantes financeiros disponíveis para atingir as metas em áreas mais estruturantes, designadamente nos domínios capazes de melhor responder aos desafios da passagem para o novo paradigma de competitividade. Esta focagem constitui um instrumento relevante de recuperação da perda de consistência atrás mencionada, observada entre a concepção do programa e a sua concretização.

Recomenda-se que a AG do POR Lisboa conceba e operacionalize uma ampla frente de auscultação dos projectos aprovados, configurando-a como uma primeira fase de um novo processo de acompanhamento físico, construindo uma tipologia de situações de desvios entre aprovação e execução, susceptíveis de correcção diferenciada.

Para além de tirar partido da auscultação similar realizada pela AG do POFC no âmbito do sistema de incentivos, a construção dessa base de informação é crucial para que a AG do POR Lisboa possa responder às exigências do novo ciclo de execução com medidas que não comprometam a dimensão estratégica que a programação apresentava à partida. Esta iniciativa é ainda crucial para responder à

maior pressão de execução que tenderá a resultar neste ciclo da coordenação política do QREN e do próprio PO.

Com este objectivo, e face ao peso que assumem as Parcerias para a Regeneração Urbana (EP 2 e 3) no compromisso financeiro já assumido, propõe-se a criação e operacionalização urgente da estrutura de acompanhamento e monitorização de âmbito regional, prevista regulamentarmente (nº 4 artº 22 do REPRU) para o conjunto dos Programas de Acção, acompanhando-a da criação de um grupo de trabalho no ST do POR Lisboa para a dinamização dos Programas de Acção e das Parcerias.

Recomenda-se que, na sequência de uma rigorosa avaliação da capacidade de compromisso do PO para este novo ciclo de actividades, sejam ponderadas as possibilidades de lançamento de outros procedimentos de captação de candidaturas para tipologias ainda não lançadas e que correspondam a domínios de programação considerados cruciais para o cumprimento dos objectivos do Programa.

Faz-se uma referência particular ao EP 1 (Sistema de Apoio a Parques de Ciência e Tecnologia e Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica e Sistema de Apoio a Acções Colectivas).

Face à dimensão (reduzida) dos meios disponíveis deve ter-se em conta a possibilidade de cativar desde logo a procura que se considere dar melhor garantia do cumprimento dos objectivos prosseguidos.

Para esse fim, sugere-se a utilização de outras metodologias de captação de candidaturas que não exclusivamente o concurso puramente concorrencial, designadamente em tipologias mais directamente relacionadas com alguns objectivos do Programa no domínio da competitividade. Nos casos em que os Regulamentos Específicos o não permitam, a AG deve promover junto das instâncias de coordenação do QREN a possibilidade de introduzir na base regulamentar uma maior abertura e flexibilidade à ponderação das modalidades de candidatura, para poder trabalhar no terreno e ir ajustando conforme as disponibilidades financeiras vão diminuindo.

A avaliação considera essencial mudar a metodologia de trabalho em matéria de definição e aplicação de critérios de selecção nos procedimentos concursais.

A mudança deve consistir numa prática sistemática de definição mais específica dos critérios de selecção publicados nos avisos, com referências mais explícitas a factores relacionados com os objectivos e metas do POR Lisboa, designadamente o contributo para metas físicas de realização/ resultado e para *earmarking*. Os avisos devem ser acompanhados pela realização de acções de comunicação prévia junto dos potenciais promotores e pela publicitação do modelo de avaliação das candidaturas.

Recomenda-se uma maior aproximação e envolvimento dos OI na gestão do Programa.

Este envolvimento, tanto para os OI que participam na gestão dos Sistemas de Incentivos, como para a AML, passa, entre outras medidas, por:

- ✓ Alargar a base de “consulta estratégica” na definição de prioridades e na operacionalização plena dos mecanismos de acompanhamento e monitorização das Operações. Exemplos: preparação conjunta de Planos Anuais de Concursos; consulta à AML nas especificações dos Avisos para candidaturas municipais; trabalho conjunto na prospecção de projectos estruturantes).

- ✓ Ponderar a possibilidade, em caso de esgotamento ou sobrecarga dos recursos de gestão (ST) afectos ao acompanhamento das operações aprovadas de investimento público, de alargar a contratualização com a AML enquanto OI a outras tipologias.

A avaliação recomenda também um conjunto de medidas tendentes a melhorar a articulação do POR Lisboa no quadro das Agendas Operacionais Temáticas do QREN.

Algumas destas medidas são as seguintes:

- ✓ Agendar temas relevantes e incentivar decisão em matérias de articulação entre POR Lisboa e PO Temáticos na Comissão de Aconselhamento Estratégico do POR Lisboa, designadamente a criação de uma plataforma comum POPH/ POR Lisboa de apoio à decisão para a territorialização da intervenção do FSE na região.
- ✓ Tomar a iniciativa, junto da AG do POVT, para transformar os GAT existentes em órgãos de tomada de decisão e para alargar a cooperação entre Programas no quadro da Agenda Operacional Temática (AOT) de Valorização do Território, designadamente promovendo um calendário comum de avisos de candidatura.
- ✓ Alargar a plataforma de articulação da intervenção ao nível da AOT dos Factores de Competitividade com o POFC para novas temáticas (Estratégias de Eficiência Colectiva, Apoio ao Empreendedorismo, I&D) e incluindo, no quadro restrito dos Sistemas de Incentivos, a capacidade de influenciar decisões de natureza mais estratégica.

Ao nível do Sistema de Informação e dos indicadores, recomenda-se:

- ✓ Proceder, a curto prazo, a uma rigorosa avaliação do estado de preenchimento dos indicadores de realização e resultado nas Operações aprovadas, tendo em vista o seu afinamento, a validação das condições de preenchimento por parte dos promotores das operações e a possibilidade de estabelecimento de critérios de selecção mais explicitamente relacionados com indicadores.
- ✓ Promover e monitorizar o processo de operacionalização dos módulos do Sistema de Informação do QREN em falta, de forma a permitir o acompanhamento total dos processos e procedimentos dos OI e dessa forma aumentar a eficácia do exercício das funções delegadas (especificamente no caso dos Sistemas de Incentivos, não existem os módulos de encerramento de projectos, de recalendarização, de formação profissional e de acompanhamento da execução dos projectos).
- ✓ Rever, em sede de avaliação intercalar do POR Lisboa (2010-2011), as metas quantificadas (indicadores físicos e de *earmarking* financeiro).

EXECUTIVE SUMMARY

OBJECT OF THE EVALUATION

The Regional Operational Programme Lisbon 2007-2013 (ROP Lisbon or Programme), object of the present evaluation, is based on the recommendations of the Cohesion Policy, in the strategic aims of the National Strategic Reference Framework (NSRF) and is anchored in the Lisbon 2020 Regional Strategy.

The Lisbon region is included in the Regional Competitiveness and Employment Objective for the current programming cycle. With this new reality, new and decisive challenges emerge. A new territorial configuration - the Region of Lisbon (NUTSII) is now constituted by two NUTS III (Greater Lisbon and Setúbal Peninsula) - and the significant reduction of the amount in Structural Funds for this 7 year period, lead to the conception of a Regional Operational Programme with great concerns of selectivity and concentration of the regional priorities.

In this context, ROP Lisbon assumes three major priorities: the *competitiveness*, based on the internationalization and the knowledge economy; the *territory*, anchored in the qualification of the cities, the improvement of transport systems and the environmental sustainability and efficiency; and the *social cohesion*, focused on the harmonious promotion of the social and cultural diversity of the region, the inclusion of people with special needs and the quality of life and urban well-being.

According to these priorities, ROP Lisbon is organised in four Priority Axes

1. Competitiveness, innovation and knowledge
2. Territorial sustainability
3. Social cohesion
4. Technical assistance

ROP Lisbon includes several policy instruments: incentive systems (direct support for investment granted to enterprises), financial engineering mechanisms and support to public investments.

The Programme carries a €306.7 million co-funding from the European Regional Development Fund (ERDF). The total investment rises to € 681.4 million in the seven years period (2007-2013), for this European funding will be associated with a national public funding of about € 165.8 million and private funding of € 208.9 million.

Comparing to previous programming cycles, and besides the single-fund financing (ERDF), the main difference is the inclusion, in a Regional Operational Program, of Incentive Systems to enterprises, representing more than half of the global financial amount.

The Program was officially approved in October 17, 2007 by the European Commission and the Portuguese Government.

The general situation of the Program, in terms of approvals and execution was, in November 30, 2009:

ES1: PROGRAMMING, APPROVALS AND FINANCIAL EXECUTION OF ROP LISBON (ERDF VALUES, NOVEMBER 30, 2009)

Axes	Programmed	Approved	Commitment rate	Approved	Executed	Payments	Execution rate	Payment rate
	A (1000 €)	B (1000 €)	C=B/A	D (1000 €)	E (1000 €)	F (mil €)	G=E/D	H=F/D
1	155 274	82 487	53%	79 440	12 996	15 485	16%	19%
2	70 724	26 267	37%	14 270	447	258	3%	2%
3	70 724	65 676	93%	31 394	2 135	4 296	7%	14%
4	9 967	3 308	33%	3 308	558	763	17%	23%
Total	306 689	177 738	58%	128 412	16 136	20 803	13%	16%

Approved (B): includes the total amount previewed in approved Action Programs.

Approved (D): for the approved Action Programs, includes only the amounts allocated to operations already approved.

The “paid” value (F) is, in some cases superior to the “executed” (E) due to existence of money advances to promoters.

Source: ROP Lisbon management authority

THE PROGRAMME THEORY

Although this study deals with operational issues, with obvious consequences in the evaluation questions it convokes, we will take a deeper look at the object of evaluation.

A Programme is based on a given rationality, concerning expected mechanisms of causality between typologies of intervention and results, duly contextualised. The way in which the Programme operates is an excellent referential for any process of evaluation, for it allows to compare the expected operation (the programme theory) with its concrete performance, considering the eventual changes in the context in which the anticipated mechanisms of causality take place.

ROP Lisbon is supported by a set of differently based strategic orientations: the European Union orientations, the strategic priorities of NSRF, the consideration of results and recommendations of previous evaluations, including the ones from the regional phasing-out period (2000-2006), and the widely participated process of preparation of the Lisbon 2020 Regional Strategy.

Within this reference framework, the financial programming of ROP Lisbon seeks to answer, simultaneously, to an ambitious vision and to a constraint:

VISION (LISBON 2020 REGIONAL STRATEGY)

To convert the region, in the 2020 horizon, in a cosmopolitan metropolis, with European dimension and centrality, fully inserted in the knowledge society and global economy, attractive through its territorial singularity and quality, nature and Euro-Atlantic positioning.

PROGRAMMING CONSTRAINT

Inclusion in the Regional Competitiveness and Employment Objective

This simultaneous reference to the vision and the constraint has a purpose. It intends to evidence that the ambition of the vision, supported in a relevant and widely participated strategic planning exercise, is counterbalanced by a moderate financial dimension, which corresponds to a smaller capacity of intervention, especially if compared with the financial dimension of Operational Programmes for the Convergence Objective regions in Portugal.

This is an important conclusion for the ROP Lisbon programme theory: the Programme is assumed as a contribution, significant but not necessarily the most important one, for a broader strategy. This point is essential to understand the relevance of the synergies among the ROP Lisbon accomplishments and other interventions, namely public interventions without European funding or the incidence of NSRF Thematic Operational Programmes in the region.

In short, ROP Lisbon is designed as a contribution for the implementation of the Lisbon 2020 Regional Strategy, which is supported in four strategic axis - competitiveness, territorial and social dynamics and governability) - and by a set of structural programmes - Lisbon, Metropolis of Innovation and Knowledge; Lisbon, Environmentally Intelligent Metropolis; Lisbon, Connected Metropolis; Lisbon, Metropolis for the People; Lisbon, Qualified Metropolis; and Lisbon, Metropolis of Tourism, Heritage, Sport and Culture.

OBJECTIVES AND EVALUATION QUESTIONS

The outcome of this evaluation study is intended to strengthen the Managing Authority (MA) capacities, improving the effectiveness and efficiency in the Programme's accomplishments and increasing the relevance of results and effects in terms of their contribution for objectives and goals. It is a matter of focusing the analysis in the governance and organisational models and in the relation between programming and the outcomes and direct impacts that result from de Programme's implementation. This focus is shown by the evaluation objectives:

- ✓ To evaluate the adequacy of operational solutions adopted for the Programme in the perspective of accomplishment of the strategic priorities of NSRF reflected in the Priority Axis.
- ✓ To evaluate the dynamics of approval and execution of the project typologies, under the perspective of the relevancy of approved operations for the achievement of the strategic priorities in each Axis.
- ✓ To evaluate the effective implementation conditions for the incentive systems for enterprises.
- ✓ To evaluate the pertinence of the management and monitoring systems, namely in terms of their suitability for the accomplishment of strategic priorities of the Programme, with special attention for the ones that result from the NSRF 2007-2013.

In all these dimensions, it is important to note that the evaluation should essentially:

- ✓ Identify corrective or preventive measures to improve the operational model of ROP Lisbon, in a way to achieve the planned and expected levels of performance and to obtain the fixed objectives.
- ✓ Assess the internal coherence (in terms of implementation), identifying possible revising/ re-programming actions that are needed to surpass the obstacles, deviations or bottlenecks.

These objectives were converted in 15 evaluation questions:

Group 1: To identify corrective or preventive measures

- (1) To which extent the recommendations of the *ex-ante* evaluation that have reflects in implementation are being followed?
- (2) Are specific regulations and selection criteria for each intervention field of ROP Lisbon suitable to achieve the Programme's objectives?
- (3) The procedure handbooks and submission forms are simple, adequate and with requirements in proportion to project dimension and complexity?
- (4) The methodology of call for tenders or predetermined periods for submitting projects (agenda and financial amount allocated, when applicable) has revealed appropriate to achieve the strategic objectives and the desired regularity of execution?
- (5) The diffusion of information and publicity campaigns about ROP Lisbon or the several calls for tenders have shown effective, ensuring that the potential beneficiaries of the Programme know the kind of financial assistance that is available?
- (6) What are the main reasons for not accepting or not admitting submitted projects?

Group 2: To understand if the adopted procedures are contributing for the reaching of objectives

- (7) The number and nature of the eligible and approved projects match the expected profile for the Programme and the several typologies of each Axis?
- (8) Do the approved operations contribute for the reaching of the goals assigned to ROP Lisbon in terms of the Lisbon Strategy (earmarking)?
- (9) Are there significant differences between the actual execution and the planning of the financed operations?

Group 3: To assess the internal coherence (in terms of implementation)

- (10) The relation amongst architecture, process and implementation proceedings and the global objectives/ strategic guidelines of the Programme is coherent and consequent?
- (11) The major strategic purposes of ROP Lisbon are still adjusted, considering the recent changes in the socioeconomic context?

Group 4: To identify transverse governance issues that affect implementation of the Programme

- (12) Do the governance models of NSRF and ROP Lisbon assure the inter-institutional articulations needed to guarantee objectives of effectiveness and efficiency?
- (13) Is the Information System of ROP Lisbon reliable, its information is well-timed and useful to the political and operational management requirements?

(14) The steering and monitoring systems for the Programme and for each of the approved operations are steady and functional?

(15) Are the resources allocated to implementation of ROP Lisbon appropriate and sufficient? Would it be possible to achieve better implementation levels with the same resources?

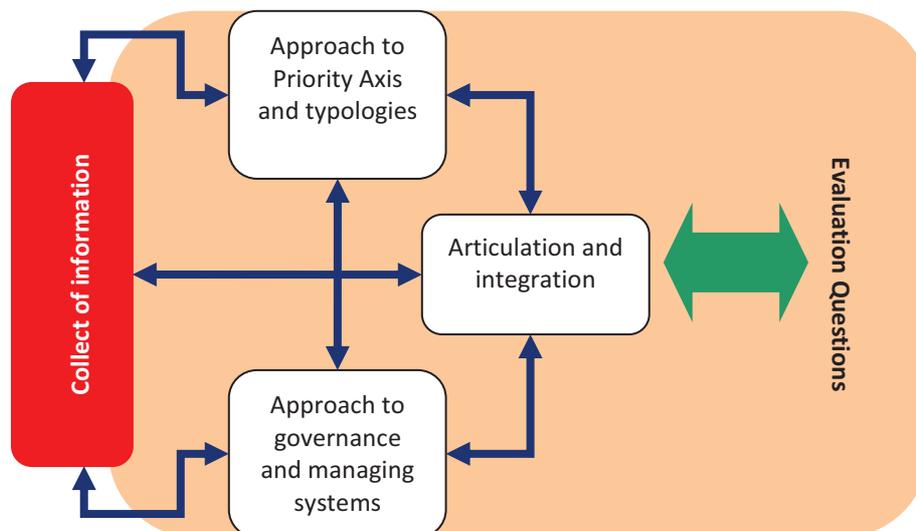
METHODOLOGY

The global methodological approach sets decisively in the programme theory that was exposed before, emphasising the implementation model for the Programme, its main mechanisms of causality amongst typologies, projects and the expected results, as well as its critical points.

To answer the questions, the evaluation proceedings set in the convergence of two complementary approaches:

- ✓ The “axis”, “typology” or “typology groups” perspective;
- ✓ The governance and managing systems perspective.

ES2: Methodological Diagram



The methodologies for collection and analysis of information were as follows:

- ✓ Desktop research and documental analysis: programming texts, *ex-ante* evaluation, general and specific regulations, technical and informative notes, ROP Lisbon web site exploitation, procedure handbooks, compliance assessment, regional planning documents (Lisbon 2020 Regional Strategy, Study on eligibility of operations in the field of investigation, technology transfer and innovation), appliance procedures.
- ✓ Data exploring (material and financial indicators, check-lists) of ROP Lisbon Information System, trough files prepared by the MA and trough direct access and research by the evaluation team.

- ✓ Individual (or small group) stakeholder interviews: Managing Authority (Directive Commission and Technical Support Secretariat), Intermediate Bodies (IAPMEI, AICEP, Turismo de Portugal e Área Metropolitana de Lisboa).
- ✓ Case studies on some proceedings, including a more detailed approach to operations through documental analysis and interview with consultant to the projects (the case of 2 Urban Regeneration Partnerships- Setúbal).
- ✓ Online questionnaire survey to beneficiaries that submitted projects (approved or not). Response rate of about 50%, being 68 answers from public promoters and 239 from private enterprises in the Incentive Systems.
- ✓ Expert panel discussing the regional socioeconomic changes and the coherence of the Programme with regional strategies. The participants were experts involved in the Regional Strategy Lisbon 2020: João Ferrão (territory), Isabel Carvalho Guerra (social cohesion), Carlos Pina (metropolitan requalification) and José M. Viegas (mobility).

MAIN CONCLUSIONS OF EVALUATION

ROP Lisbon is the instrument in NSRF that frames the ERDF funding in the Lisbon region under the Regional Competitiveness and Employment Objective.

The evaluation on implementation of the Programme notes the region's transition to a competitiveness paradigm and the impact of the international crisis in the programming as being the main contextual factors to have in consideration. That transition has effects not only in the admissibility and priority of several typologies of operations, but also in the reduction of funding amount allocated to the region. These circumstances would demand an approach and the exercise of the managing functions and tasks different from the one that was adopted in the previous programming cycle (Community Support Framework 2000-2006).

The evaluation works, centred in the confrontation between the programme theory and its running (approvals and execution), confirm that there was some loss of consistency in the process that led to the conception to implementation of the Programme.

To this loss of consistency are certainly not indifferent the changes in the programming context induced by the impact of the international crisis in the Portuguese economy. Anyhow, the evaluation gathered sufficient elements to support the conclusion that the plain concretion of the European objective of Regional Competitiveness and Employment demanded criteria and standards in the choice of supported operations more focused in the competitiveness issues. The option of keeping the balance in the implementation of the three main Priority Axis (1. Competitiveness, innovation and knowledge; 2. Territorial sustainability; 3. Social cohesion), from the point of view of the diversity of objectives to attend, ultimately reduced the capacity of intervention in the improvement of the support context to economic and entrepreneur development.

There are several causes that explain such lowering of expectations. Some are of external nature, and in these cases the capability of the MA to interfere is, and will be, diminished, if any. Some other reasons

may be found inside the Programme, and in these cases it is possible to refocus the intervention and adjust managing aspects.

Above all, one should emphasise one important difference. The preparation and design of ROP Lisbon were based on a wide experience of strategic planning, led by Regional Coordination and Development Commission of Lisbon and Tagus Valley, which rendered in the Programme all its knowledge about the region. It was then possible to conceive a programming that took account of the actual competitiveness and internationalisation stage of the region, with the consequent changes in priorities, even though the Lisbon 2020 Regional Strategy is wider and more comprehensive than the possible contributions of the Programme. While the process of implementation, namely the transfer of this strategy in terms of regulation typologies, occurred in a rather different context, in which the capacity to give emphasis to regional specificities and the value of technical and strategic awareness about the region were diminished. The transversality of the NSRF regulatory process, not fully taking into consideration those specificities in its conception, partially explains the difference amongst the design and the implementation of ROP Lisbon.

Some of the reasons for the mentioned lowering of expectations were identified in the *ex ante* evaluation of the Programme, so one can tell that they're not new to the MA. But the present evaluation concluded that not all of the *ex ante* recommendations were undertaken in the actual implementation of the Programme. The evaluation also concludes that the argument of the low budget is not completely convincing to explain the non acceptance of such recommendations. It is especially emphasised the need to assure a well-timed transition to the competitiveness paradigm, which, in a framework of centralized national management of the Incentive Systems to Enterprises, would demand from Priority Axis 1 the materialisation of complementary typologies that enhance the regional specificities.

As questionable as the regulation basis of NSRF may look (excessive, sector-based and frequently standardized to all territories), the evaluation concludes that these characteristics are not absolutely inhibitory of a good performance of the Programme, taking into account the challenges.

From the available information, the evaluation concludes that the *call for tender* mechanisms were not enough exploited as a way of adapting the regulation basis to the needs of ROP Lisbon programming.

It's understandable that, in the Incentive Systems field, the publication of public announcements was sometimes badly timed, from the MA legitimate interests, considering the need to issue an opinion about each project submitted. In other typologies it is less understandable why the MA of ROP Lisbon did not assume a more autonomous policy of strengthening the announcements with criteria and standards more specific and according to its own priorities.

Having present the generic conclusion that the MA disposes the tools that allow, in a progressive way, to carry out the Programme's objectives (regulations, admissibility and selection criteria, possibility of focusing each call for candidature submission in some preferred typologies), some adjustments that could increase the potential of selectivity and objective-orientation are needed: regulation simplification, public information and transparency in criteria definition and use, selective motivation of the demand.

Specifically in what respects to the call for tender procedures, the conclusion is that it would have been possible to create more favourable conditions to its efficacy: better information to the potential promoters, more oriented criteria, previous diffusion of the parameters used to evaluate the value of projects.

But the evaluation also concludes that in situations in which the focusing and the selectivity are demanded, other modalities, such as invitations or pre-candidatures, may have some advantages and should be used.

At least in what respects to Priority Axis 1 (PA1), there are three conditions needed for the good use of the call for tender methodology, and sometimes these conditions were not assured: i) the will to get a better level of selectivity, inducing in the potential demand some concerns about the quality of the project design and presentation and, above all, an improved adequacy to Programme's objectives and goals; ii) the association to the announcements of clear standards and specifications about the criteria interpretation; iii) the planning and scheduling of announcement publication according to the real capacity of the MA to a well-timed response to all phases of the decision process.

There are evidences that in recent periods this kind of procedure (call for tender) has been more difficult, mainly because the progressive exhaustion of funding induces greater needs for selectivity in candidature evaluation.

In PA1 is visible a bigger difference between the expected profile of projects and the reality of the approved candidatures.

For this comparative analysis, the evaluation defined as the expected profile for the projects the following characteristics: i) to match the typologies referred in the specific regulations and, simultaneously, in the programming text or complementary documents; ii) to contribute to material indicators of the Programme; iii) to contribute to the Lisbon Strategy priority themes in the Programme (earmarking).

Of these criteria, clearly the less attained is the contribution to quantified objectives (output and result). There are two factors influencing this conclusion: the fragile definition of the goals (although they were validated by the *ex ante* evaluation) and the weak monitoring of this kind of issues in the selection procedures.

In PA1 (competitiveness, innovation and knowledge), in typologies complementary to Incentive Systems, the project profile is more modest than the expected in a region under the Regional Competitiveness and Employment Objective. Though it seems contradictory, the PA1 of ROP Lisbon will have a more limited range than the equivalent priority axis in Convergence Objective region Programmes (in some of these cases, the stimulation of structuring projects was preceded with a more incisive definition of selection criteria and the calls for candidatures were more focused on this kind of objectives).

In PA2 (territorial sustainability), the most problematic situation occurs in the field of mobility, where the approved projects have a rather modest contribution to objectives (quantified goals). One can make the same reference to energetic efficiency projects.

In PA3 (social cohesion), the main conclusion is that resources were clearly assigned to urban regeneration and modernisation of the basic school network, where the goals are already surpassed (in terms of approvals, not yet in execution). Considering the scarcity of available funding (the PA3 is already compromised to a 93% level), the objectives fixed for the local cohesion equipments and health should be re-evaluated, for it is questionable if they are still reachable.

ROP Lisbon allocates 72% of its total EU funding to priority themes of the Lisbon Strategy objectives (earmarking). About half of this value is already attained (compromised in approved projects), though in an unequal way. The critical situations are registered again in some priority themes related to PA1 projects, but also in Energy and Waste Management (PA2).

In the evaluation perspective, and in a general assessment, the fact of not explicitly referring the contribution of candidatures to these quantified goals in the selection criteria, as well as the lack of monitoring in the approved operations, place the Programme in a trajectory of non-compliance with these financial and material objectives.

Taking in consideration the collected information, the evaluation concludes that the ROP Lisbon MA did not use all the latitude available to generate greater levels of coherence among architecture, implementation conditions and strategic dimension of programming.

In accordance with the programme theory, the transition to a Regional Competitiveness and Employment paradigm should be materialised in a more consistent way in the dynamics of approval and execution of the Programme. Therefore, there is a need of a strategic refocusing of ROP Lisbon, seeking to assure such a transition.

The Programme shows a low level of execution, in part because the starting conditions and the financial and economic crisis impact determined so.

The situation is not definitive and the recovery is possible, mainly if the attention and the action is focused in some typologies with greater potential contribution, due to the allocated dimension of funding.

In a general way, there are not significant changes in the elements of regional diagnosis in which the Programme settles, with the exception of the unemployment growth, keeping the territorial characteristics and the conditions of insertion in the Regional Competitiveness and Employment objective. There are no justifications to consider that the strategic aims of ROP Lisbon are no longer valid.

The main conclusion of evaluation is, precisely, that the Programme (mostly because of the implications of the economic and financial crisis) diverged from such aims, and the need to re-centring should be emphasised. The artificial keeping of the use of programming as a tool to fight the crisis can compromise the selectivity and the strategic ambition that ROP Lisbon assumed at its beginning.

However, the re-evaluation of context, held with the support of some experts from the Lisbon 2020 Regional Strategy, opens some perspectives for focusing the Programme. If, in some cases (social cohesion associated with the spatial manifestations of aggravation of unemployment and poverty, promotion of innovative projects in transport, better articulation with thematic interventions in

territorial planning and the interventions of Operational Programme for the Human Potential in the region) the interventions seem compatible with the commitment level already attended, others, like the focus of PA1 action in technologic-based infrastructures (combined with the intervention of Incentive Systems) seem necessary but difficult, due to shortage of available funding.

The governance model of POR Lisbon is similar to other Regional Programmes in NSRF, with numerous direction, advice, monitoring and articulation bodies. Though, the evaluation concludes that the activity of such bodies was rather restricted, in some cases nonexistent or without any kind of record.

Especially relevant is the deficient relation with Operational Programme for the Human Potential (OPHP), considering that the *ex ante* evaluation of ROP Lisbon pointed out strong complementarities involving the two Programmes. One should emphasise that this is also a problem for the OPHP, whose territorialisation in the Lisbon region would certainly contribute for a more coherent and effective intervention.

In the case of Operational Programme for the Competitiveness Factors (OPCF), there is a strong relation, though centred in the management of Incentive Systems to Enterprises.

As for the Operational Programme for Territorial Enhancement (OPTE), the existence of some Thematic Articulation Groups – erosion and coastal protection, environmental liability – and the national co-ordination of the Urban Policy made by the Urban Development and Spatial Planning General Direction creates some mechanisms to match interventions.

In terms of architecture and data model, ROP Lisbon has an information system that allows performing in a dematerialized way all proceedings needed to management and steering of the Programme.

The web services with entities with own systems allow to access or spread automatically all the information relevant to manage the Programme, the ERDF and the NSRF, not having been identified redundancies in collection, organisation and availability of data. Currently, the information systems for the Incentive Systems do not have all the needed functionalities to monitor all the processes and actions associated to the project's cycle.

One should note that this system depends of a physical monitoring of projects that is not yet implemented.

In the information system area, the capacity to maintain the output and result material indicators system is the main current difficulty of ROP Lisbon.

The financial indicators, in a general manner, do not present difficulties in quantification. The only relevant issue are some insufficiencies for the priority themes (earmarking): not all operations were associated with a priority theme; and the fact that each operation is assigned to only one operation theme contributes to mask the reality, particularly in more complex operations.

As for the material indicators (output and result), the evaluation registers two kind of limitations: in some cases there are inadequate indicators; in others, the quantification is clearly wrong.

The existence of several Action Programmes (Urban Regeneration and Urban Networks) approved, each one including numerous single operations, limits the capability to evaluate the results at the level of the ROP Lisbon objectives. The information system doesn't have the information about each of the single operation included in the Action Programme (material indicators, expenses per priority theme, etc.) until the date of its individual submission.

Several instruments that support the management and monitoring of the Programme and the approved projects were created and are functional: procedure handbooks, compliance assessment, check list for verification and monitoring of processes, execution reports, information system, etc.).

However, there is not a specific handbook for the Incentive Systems beneficiary, which could be very useful to avoid frequent contact with the Intermediate Bodies and the Technical Support Secretariat of ROP Lisbon.

The inquired beneficiaries have a clear positive evaluation of the performance of the MA (Secretariat and Intermediate Bodies) in terms of quality of information and support to preparation of candidatures or to execution of approved projects.

The evaluation considers that the adopted handbooks and forms, although demanding some practice from the MA and Intermediate Bodies (IB) and from the beneficiaries, respect national and European regulations and are not excessively complex.

There are clear signs of a progressive familiarisation with the innovations introduced in the current programming cycle.

In a general way, the managing resources are enough to implementation of the Programme, as long as properly organised in the functions of strategic and financial management, monitoring and steering.

Considering that the closure of the Regional Operational Programme for Lisbon and Tagus Valley from the CSF 2000-2006 liberates resources to ROP Lisbon, that the IB share some of the tasks and that the financial assistance through PA4 (technical assistance) allows the outsourcing to reinforce capacity, the evaluation concludes that there should not be problems in response to the new (and urgent) phase in the Programme's life cycle. In this phase, the execution priorities, the monitoring of project quality and its matching with the ambitions of a Programme for a Regional Competitiveness and Employment Objective will coexist.

MAIN RECOMMENDATIONS

Considering the degree of financial compromise already attended and the low execution rate, it is essential that the MA assume the following priorities in its action:

- ✓ To encourage the execution of the approved operations, involving in this priority its own directive and technical structure and the IB.
- ✓ To organise the process of strategic monitoring of approved operations and Action Programmes.
- ✓ To concentrate efforts in the focusing of budgetary availabilities to attend the objectives in more structuring areas, namely in typologies coherent with the new regional competitiveness paradigm.

This focusing is an important tool in the recovering of the loss of consistency observed between the design of the Programme and its implementation.

As an important part of the physical monitoring, it is recommended that the MA of ROP Lisbon conceive and execute a broad sounding process on the approved projects, trying to identify the main typologies of situations that explain the differences between approval and execution and building the basis for differentiated corrective measures.

This action should cover the public investment typologies, for the equivalent auscultation to the Incentive System projects will be held by OPCF MA. The initiative will create a data base essential to respond to the great pressure on execution that is emerging and will be present in the next years, but it will also allow to assure this response with measures that do not compromise the strategic dimension that the programming contains.

With this same objective, and having in consideration the great financial importance that the Urban Regeneration Partnerships (PA 2 and 3) have in the funding allocation, it is urgent the creation of the regional steering board referred in the Specific Regulation for this typology, along with a specific workgroup in the Technical Support Secretariat to stimulate the Action Programs and the Local Partnerships.

It is recommended that, after a rigorous evaluation of the Programme's financial remaining capacity for the new cycle, the MA consider launching proceedings to obtain candidatures in typologies not yet opened and that match to programming fields considered critical to attain the Programme's objectives.

One particular reference is made to PA1 (Science and Technology Parks and Technologic-based Enterprises Incubators; Collective Actions).

Considering the reduced dimension of the available budget, there is a strong need to find the best projects in terms of contribution to objectives. The evaluation suggests other methodologies rather than the pure call for tenders (pre-candidature periods; invitation to relevant promoters). In the case that the Specific Regulations do not allow such procedures, the MA should try that kind of flexibility in the NSRF authorities.

The evaluation considers that it is essential to chance some methodologies of definition and application of selection criteria.

This change should consist in a more systematic practice of specification of criteria and the diffusion, in the announcements, of the detailed evaluation model for the projects submitted. The specification should have explicit reference to the contribution of the operations to financial (earmarking) and material goals and objectives. The announcements should, in some cases, be accompanied by communication actions to the potential beneficiaries.

The evaluation recommends more involvement and proximity to the Intermediate Bodies.

This involvement, for the IB that participate in the Incentive Systems and for the Lisbon Metropolitan Area, could be made through:

- ✓ The enlargement of the “strategic consultation” in the priority definition and in the implementation of the monitoring of operations (examples: joint preparation of annual calendar of calls for tenders; discussion with Metropolitan Area about the terms of reference for municipality’s candidatures; cooperation in prospection of structuring operations).
- ✓ The consideration, in case of surcharge of the internal technical team, of a broader participation of the Metropolitan Area for other typologies.

The evaluation also recommends a set of measures to improve the articulation of the ROP Lisbon in the framework of the 3 Thematic Agenda of NSRF.

Some of these measures are the following:

- ✓ To schedule relevant issues and encourage the making of decision in matter of articulation of ROP Lisbon and Thematic Operational Programs in the Strategic Council Commission, namely the creation of a common platform ROP Lisbon/ OPHP for the territorialisation of the European Social Fund in the region.
- ✓ Take the initiative, together with the OPTE MA, to transform the existing Thematic Articulation Groups in effective decision making bodies, extending the co-operation among Programmes in the framework of the Thematic Operational Agenda for the Territorial Enhancement, and namely promoting a common scheduling for periods of candidatures submission.
- ✓ To enlarge the articulation platform in the field of the Thematic Operational Agenda for the Competitiveness Factors with the OPCF to new issues (collective efficiency strategies, support to entrepreneurship, R&D) increasing, in the restricted field of the Incentive Systems, the capacity to influence decisions of strategic nature.

In the Information System and indicators, the evaluation recommends:

- ✓ In short term, to assess the situation of filling of output and result indicators in the approved operations, having in mind its correction, the validation of filling conditions by the promoters and the possibility of establishing selection criteria more explicitly related to indicators.
- ✓ To promote and monitor the implementation of the Information System modules of NSRF still missing, allowing the integral accompanying of processes and proceedings of the IB and increasing the efficiency in the performance of delegate functions (mainly in the case of Incentive Systems).
- ✓ To review, in the Intermediate Evaluation of ORP Lisbon (2010-2011), the quantified goals (material indicators and financial earmarking).